



JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Medellín, primero (01) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	05001 33 33 036 2021 00062 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD
DEMANDANTE:	LEONARDO REYES CONTRERAS
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE CAUCASIA
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR
AUTO INTERLOCUTORIO	Nº 206

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del “(...) Decreto 123 de 2019 que contiene el manual específico de funciones y requisitos del municipio de Caucasia, pero solamente en lo referido al cargo de agente de tránsito, código 340 del nivel técnico (...)” y de la “(...) actuación administrativa desplegada por el Municipio de Caucasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito (...)”, la cual, si bien, no fue solicitada expresamente con fundamento en el artículo 234 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que alude a las medidas cautelares de urgencia, del pedimento cautelar arrojado se desprende que es ésta la modalidad en la cual el demandante solicita se decrete la suspensión provisional que pretende, y, conforme a ello, se extiende esta providencia sin previa notificación a la otra parte.

I. ANTECEDENTES

En el escrito de la demanda se plantea la siguiente situación fáctica:

“(...) El eje central de la presente reclamación se edifica sobre el hecho que el Decreto 123 de 2019, por medio del cual se estableció el manual específico de funciones y competencias laborales del cargo de agente de tránsito del municipio de Caucasia, estableció como requisito académico para ejercer dicho cargo, un título de técnico en agente de tránsito, el cual se entiende como un técnico laboral con certificación de aptitud ocupacional, toda vez que, no existe el técnico profesional en agente de tránsito, luego dicha disposición va en contravía de la exigencia legal del título de técnico profesional (ley 769/02, decreto-ley 785/05, ley 1310/09) avalada por la Corte Constitucional en la providencia C-577/06.

De igual manera, el mismo decreto 123 de 2019, dispuso alternativas a los estudios requeridos para el cargo de agente de tránsito, cargo del cual no se pueden aplicar equivalencias o alternativas a los requisitos ya establecidos en las mentada normatividad y jurisprudencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Ley 785 de 2005 (...).”

En este sentido, se plantea el siguiente marco pretensional:

“(...) 3.1. DECLARATIVAS

Ruego se declare la **Nulidad Parcial del siguiente acto administrativo:**

3.1.1. **DECRETO 123 DE 2019**, POR EL CUAL SE COMPILA EL MANUAL DE FUNCIONES Y COMPTENCIAS LABORALES PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE CAUCASIA, ANTIOQUIA, Y SE REALIZA UN AJUSTE CONFORME A LOS GRADOS DE LA NUEVA ESCALA SALARIAL, EN LO REFERIDO AL EMPLEO DE NIVEL TÉCNICO DENOMIANDO AGENTE DE TRÁNSITO CODIGO 340 GRADO 1, REQUISITOS DE ESTUDIOS Y EXPERIENCIA.

3.2. CONDENATORIAS

3.2.1. Condenar a la parte demandada al pago de las costas, costos y agencias en derecho que se generen con el ejercicio de la presente acción (...).

II. LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La parte demandante peticiona al Despacho decretar la **medida cautelar de suspensión provisional** de lo que sigue:

- **Decreto 123 de 2019** por el cual se compila el manual de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del municipio de Caucaasia-Antioquia, y se realiza un ajuste conforme a los grados de la nueva escala salarial, pero solamente en lo referido al cargo de agente de tránsito código 340 grado 1, requisitos de estudios y experiencia.
- **Actuación administrativa** desplegada por el Municipio de Caucaasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito.

Como **fundamentos de procedencia de la solicitud**, el demandante acuña los artículos **229 y 230 del CPACA** y expone lo que sigue:

“(...) 1. La Ley 769 de 2002, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, establece las funciones del cargo de agente de tránsito, así como el requisito de ser técnico profesional o tecnólogo.

2. El decreto ley 785 de 2005, estipuló que cuando la Constitución Política o una Ley especial, regulan lo concerniente a competencias laborales, funciones y requisitos, las entidades territoriales NO tiene competencia para modificar dichos requisitos.

3. La sentencia C – 577 de 2006, estableció que el cargo de agente de tránsito no pertenecía al nivel asistencial, y que debido a la idoneidad requerida por las funciones que desarrollan dicho cargo, no se podía establecer como requisito mínimo el ser bachiller, sino que se requería de una preparación específica, esto es, el ser técnico profesional.

4. A través del Decreto 123 de 2019, sin tener competencia para ello, se establecieron unos requisitos para ocupar el cargo de agente de tránsito en el municipio de Caucaasia, señalando como requisito ser técnico en agente de tránsito, lo que significa ser técnico laboral, así como establece equivalencias cuando no goza de competencia para hacerlo, todo esto, contrario a lo estipulado en la ley 769/02, 785/05 y C577/06.

De lo previamente señalado, es claro que el decreto 123 de 2019, por medio del cual se establece el manual de funciones para el cargo de agente de tránsito del Municipio de Caucaasia, contraria todo lo dispuesto en los preceptos legales y jurisprudenciales señalados anteriormente.

Así las cosas, una vez el municipio de Caucaasia genera la oferta pública de empleos de carrera (OPEC), para el cargo de agente de tránsito, causa un perjuicio irremediable al orden jurídico, ya que en virtud de la creación de dicha OPEC la comisión Nacional de Servicio Civil, abre la convocatoria para el mentado cargo, convocatoria en la cual el requisito establecido en virtud del Decreto 123 de 2019, va en contravía de los presupuestos Constitucionales, legales y jurisprudenciales, señalados en este escrito.

Asimismo, es preciso señalar que de no decretarse la medida cautelar se causaría un perjuicio irremediable al orden jurídico y a quienes se presentaron al concurso

- *El aspirante con técnico laboral que supera las pruebas, pero es descalificado posteriormente por no acreditar el requisito de ley.*
- *El aspirante con técnico profesional que no supera las pruebas, pero es superado por quien no cumple con el requisito de ley.*

- *El aspirante con técnico laboral en lista de elegibles que no se puede posesionar porque al momento de su posesión la entidad territorial ajustó su manual de funciones a técnico profesional.*

De esta manera, la medida solicitada dentro de su praxis busca generar el menor daño a los participantes, al orden jurídico y al patrimonio público, por ende, una medida prudente conduce a suspender esta actuación hasta tanto no se tenga la certeza del planteamiento hecho en la demanda, nótese, que no se solicita la cancelación del concurso, tan solo se aspira a que la realización del mismo se suspenda hasta tanto se corrobore si el manual de funciones se ajusta a la ley (...)". Destacado fuera de texto.

prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas alegadas con la solicitud (...)"¹. Destacado fuera de texto.

III. NORMAS FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD

Considera el extremo demandante que los actos acusados respecto de los cuales se solicita la medida cautelar de suspensión provisional, contravienen los artículos 29, 125 y 209 de la Constitución Política, así como lo dispuesto en la Ley 789 de 2002, el Decreto Ley 785 de 2005 y lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en sentencia C – 577 de 2006, amén de las posiciones jurídicas esbozadas a lo largo del libelo de la demanda.

IV. CONSIDERACIONES

1. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

El artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción Contencioso Administrativa la competencia para "(...) *suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la Ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial (...)*".

La Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, introdujo diversos cambios sustanciales y procedimentales a tener en cuenta a la hora de presentar y adelantar las demandas que se tramitan ante esta jurisdicción, así en relación con las medidas cautelares, amplió el espectro de las que se pueden solicitar, decretar y practicar en este tipo de litigios.

Aunque el Código Contencioso Administrativo -CCA, ya había establecido la suspensión provisional de efectos de los actos administrativos como la única medida cautelar posible en el control de legalidad de los actos administrativos, es claro que la Ley 1437 de 2011 amplía esas posibilidades de aplicación dentro del nuevo contexto legislativo.

El artículo 230 del CPACA enuncia el contenido y alcance de las medidas cautelares y las clasifica como preventivas, conservativas, anticipativas y de suspensión, las cuales deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Respecto a la **suspensión provisional de actos administrativos** - *figura que ha sido de antaño ampliamente definida en cuanto a su contenido y procedencia por la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado*- se tiene que la misma es una medida de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, en la medida que **busca suspender los atributos de fuerza ejecutiva y de ejecutoria del acto administrativo cuya legalidad se cuestiona**, todo con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico que puede verse conculcado con su aplicación o concreción y se aplica mientras se decide de fondo en el proceso correspondiente sobre su constitucionalidad o legalidad.

¹ Expediente 110010328000201300014-00. M.P. Susana Buitrago Valencia. Esta posición ya había sido expuesta por al Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de fecha 24 de enero de 2013, expediente 11001-03-28-000-2012-00068-00, y en providencia de fecha 7 de febrero de 2013 expediente 110010328000201200066-00.

En este sentido, **la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad de los mismos, en los eventos en que estos infrinjan, en forma manifiesta, normas superiores**, de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una sencilla comparación, de conformidad con los requisitos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Además, el artículo 229 ibídem, consagra la posibilidad de solicitar el **decreto de medidas cautelares** en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso mediante petición debidamente sustentada; **dicho decreto procederá cuando la medida cautelar sea necesaria para proteger y garantizar, provisionalmente el objeto del proceso, así como la efectividad de la sentencia**, sin que esto implique prejuizgamiento.

Dígame también que, el precitado artículo 230 numeral 3, permite al Juez de conocimiento decretar como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, siendo ello procedente, conforme lo dispuesto en el artículo 231 ibídem *“(...) por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (...)”*.

Respecto a la **suspensión de actos administrativos, solicitada luego de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011**², en pronunciamiento de fecha 7 de marzo de 2013, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha expuesto:

“(...) La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229 del C. de P. A. y de lo C. A. exige “petición de parte debidamente sustentada”, y acorde con el artículo 231 ibídem, procederá “por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.

La nueva norma precisa que: 1º) La medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación. 2º) **La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad** puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge³, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) **análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas**, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos aducidos con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud (...)”⁴. Destacado fuera de texto.

² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

³ Según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar.

⁴ Expediente 110010328000201300014-00. M.P. Susana Buitrago Valencia. Esta posición ya había sido expuesta por al Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de fecha 24 de enero de 2013, expediente 11001-03-28-000-2012-00068-00, y en providencia de fecha 7 de febrero de 2013 expediente 110010328000201200066-00.

De la normativa y jurisprudencia en cita, se colige que para la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo resulta imprescindible que la vulneración del ordenamiento jurídico sea evidente, ostensible o notoria, vulneración que se pone en evidencia a partir de la aplicación de alguna, o de ambas, de las metodologías indicadas en la referida norma, esto es, de la **confrontación directa del acto administrativo impugnado con el ordenamiento jurídico superior invocado como infringido**, o también, del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y que permitan establecer lo manifiesto de la infracción al ordenamiento jurídico.

Adicional al requisito en mención, también **debe el juez establecer que entre la norma que se dice vulnerada y el acto administrativo acusado exista una situación de subordinación jurídica**, pues de no existir la medida cautelar se tornaría improcedente, ya que no se configuraría la subsunción que se exige para configurar la infracción que demanda la medida de suspensión provisional.

Ahora, el H. Consejo de Estado⁵ ha precisado que “(...) *la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del pelicolón in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio (...)*”.

Ahora bien, el artículo 234 del CPACA estipula:

“(...) ARTÍCULO 234. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete (...)”. Destacado fuera de texto.

En este sentido, precisa el Despacho que, si bien, en ningún aparte del escrito en el cual se solicita el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional se hace referencia al artículo 234 ibídem, de hecho, el pedimento cautelar se funda en los artículos 229 y 230 del CPACA, lo cierto es que, en aras de garantizar el debido proceso y teniendo en cuenta que en el precitado escrito se indica que “(...) *de no decretarse la medida cautelar se causaría un perjuicio irremediable al orden jurídico y a quienes se presentaron al concurso (...)*” y que “(...) *el Despacho podrá observar en la página oficial de la Comisión nacional del Servicio Civil, que esta entidad ha fijado el día 20 de febrero del año en curso como fecha máxima para realizar la correspondiente inscripción (...)*”, **entiende este operador judicial que la medida precautelativa solicitada es de aquellas catalogadas como de urgencia y, conforme a ello, extiende esta providencia sin previa notificación a la otra parte.**

2. ANÁLISIS DEL DESPACHO.

Sea lo primero decir que, bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2011, ante la solicitud de una medida cautelar, el Juez, aunque no se encuentra atado a la exigencia consistente en que la vulneración de las normas superiores sea manifiesta, o que la misma salte a la vista, que bien puede ser que así sea y que era criterio determinante bajo la normatividad anterior, sino, que se le concede actualmente la facultad de realizar un análisis más completo e interpretativo de las normas que se le presenten como violadas, puede suceder que, en el caso concreto, se haga necesario que se fundamente y se decida lo pretendido, una vez se curse de forma completa el debate que se propone en ejercicio del proceso de que se trate.

Como se ha señalado en varias oportunidades, con fundamento en la Ley y en la jurisprudencia, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección, C. Auto de 13 de mayo de 2015, exp. 11001-03-26-000-2015- 00022-00(53057), MP. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Auto de 27 de febrero de 2013, exp. 45316 (entre otras decisiones similares)

excepción a la presunción de legalidad de los mismos, en los eventos en que éstos infrinjan normas superiores, de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una comparación entre el acto administrativo y las normas superiores en las que debía fundarse, así como de una valoración de las pruebas aportadas que le permitan concluir al Juez que existe una contradicción con tales normas, de conformidad con los requisitos señalados en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶. Sobre este particular, se trae acá lo señalado por el Consejo de Estado en reciente providencia⁷, en relación con los requisitos que se deben acreditar para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional:

“(...) el legislador impuso ciertos requisitos para efectos de que proceda a la adopción de la medida cautelar. Así, el numeral 2 del artículo 230 del CPACA dispone que la suspensión de un procedimiento o una actuación administrativa podrá adoptarse siempre que no exista otra posibilidad de conjurar la situación y, en cuanto fuere posible, el juez indicará las condiciones o pautas que se deban tener en cuenta para reanudar la actuación.

En cuanto a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, el artículo 231 de la misma codificación señala los requisitos exigidos para que proceda la medida tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho. Frente a las primeras, advierte la norma que se debe acreditar la violación de las disposiciones invocadas en la solicitud, requisito que es igualmente exigible en tratándose de la nulidad y el restablecimiento del derecho, aunado a que se demuestre, al menos sumariamente, la ocurrencia de perjuicios (...). Destacado fuera de texto.

En esta misma línea argumentativa, en providencia del **20 de enero de 2017**, extendida por el **Consejo de Estado dentro del medio de control de Nulidad**, adelantado bajo la radicación 2015-00339-00, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa **denegó la medida cautelar**, entre otras cosas, aduciendo que **“(...) no se demostró que el acto acusado ponga en peligro derechos o que genere la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o que por el hecho de no conceder la medida en mención, los efectos de la sentencia pudiesen resultar nugatorios (...).”** Además de este apartado, se destaca la referida providencia lo que sigue:

“(...) II.3. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo procedimiento contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».*

*Merece resaltarse, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir,*

⁶ Sentencia de fecha 12 de agosto del 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad; M.P. Gonzalo Zambrano Velandía dentro del radicado N° 05001 23 33 000 2014 00929 00; Demandante: UGPP y demandado: Elena del Socorro Marín Naranjo.

⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá D. C., quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00366-00(0740-15).

ese **análisis inicial** de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas.

Acerca de la manera en la que el Juez aborda este análisis inicial, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), sostuvo:

«Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.» (Resaltado fuera del texto).

Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de “mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto”.

II.3.1. Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado.

A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, «cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud». Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado. Dice así el citado artículo:

«**Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud**. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negrillas fuera del texto).

Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación

que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados (...).

igualmente, no se demostró que el acto acusado ponga en peligro derechos o que genere la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o que por el hecho de no conceder la medida en mención, los efectos de la sentencia pudiesen resultar nugatorios. En consecuencia, esta Sala Unitaria no accederá a la suspensión provisional solicitada, tal como se dispondrá en la parte resolutive de este proveído (...). Destacado fuera de texto.

Ahora bien, recuérdese la precisión extendida en líneas antecedentes, en la cual se señaló que, pese a no haberse solicitado expresamente la adopción de la medida cautelar se suspensión provisional como “*de urgencia*”, tal como lo permite el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, ese es el entendimiento dado por el Despacho el pedimento precautelativo allegado con el escrito de la demanda.

En este contexto, en el presente caso, estima este Despacho que no sería procedente decretar la suspensión provisional (de urgencia) de los actos administrativos sobre los cuales se solicita suspensión (el Decreto 123 de 2019 que contiene el manual específico de funciones y requisitos del municipio de Caucasia, pero solamente en lo referido al cargo de agente de tránsito, código 340 del nivel técnico y de la actuación administrativa desplegada por el Municipio de Caucasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito), por las razones que pasan a explicarse.

En relación con lo que la parte demandante denomina “(...) actuación administrativa desplegada por el Municipio de Caucasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito (...)”, nótese como, de un lado, no se precisa cuales son los actos administrativos proferidos dentro de dicha actuación y respecto de los cuales se reclama la suspensión provisional, pues, si bien, se hace referencia a la oferta pública de empleos, no resulta claro que lo pedido verse finalmente sobre esta última, es decir, sobre el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito el cual es expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues se habla de una actuación administrativa hecha por la entidad territorial accionada pero se menciona un acuerdo extendido por una entidad distinta.

Aunado a lo anterior, resáltese que la actuación administrativa y los actos que dentro de la misma se profieran (que gira en torno a lo hecho por el Municipio de Caucasia frente a la oferta pública de empleos de esa entidad y que dio lugar a la extensión del Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil), difieren del acto administrativo sobre el cual se procura la nulidad (Decreto 123 de 2019 expedido por el Municipio de Caucasia), no acreditándose entonces el cumplimiento de los requisitos señalados por el legislador para su adopción.

Recuérdese aquí lo señalado en el artículo 231 del CPCA:

“(...) ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios (...).

Así las cosas, **la medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede respecto del acto administrativo sobre el cual se procura la nulidad** y, en este caso, no solo no se identifica cual o cuales son los actos administrativos proferidos en el curso de lo que se denomina la actuación administrativa desplegada por el Municipio de Caucasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito, sino que, además, ésta (sea el que se trate del Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito el cual es expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil o de cualquier otros acto proferido dentro de la denominada actuación administrativa adelantada por la entidad territorial demandada), en todo caso, resulta distinta al Decreto 123 de 2019 que constituye el acto acusado.

La suspensión provisional de actos administrativos es una medida de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, que **busca suspender los atributos de fuerza ejecutiva y de ejecutoria del acto administrativo cuya legalidad se cuestiona**, todo con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico que puede verse conculcado con su aplicación o concreción y se aplica mientras se decide de fondo en el proceso correspondiente sobre su constitucionalidad o legalidad.

Así lo ha explicado el Consejo de Estado:

“(...) La suspensión provisional es una medida cautelar que busca suspender los efectos jurídicos generados por la fuerza ejecutoria y ejecutiva que revisten al acto administrativo que se demanda, y tiene por objeto velar por la “protección de los derechos subjetivos o colectivos que se pueden ver conculcados con los efectos del acto o los actos administrativos cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona” (...)⁸”. Destacado fuera de texto.

En este sentido, **la medida cautelar de suspensión provisional de la denominada actuación administrativa desplegada por el Municipio de Caucasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito resulta improcedente**.

Ahora bien, frente al acto acusado, Decreto 123 de 2019 por el cual se compila el manual de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del municipio de Caucasia-Antioquia, y se realiza un ajuste conforme a los grados de la nueva escala salarial, específicamente en relación con el acápite referido al cargo de agente de tránsito código 340 grado 1, requisitos de estudios y experiencia, dirá el Despacho que no se acredita por el demandante que, de no otorgarse la medida, se cause un perjuicio irremediable o que, en tal caso, los efectos de la sentencia fuesen nugatorios, debiéndose, por tanto, entrar a estudiar el fondo del asunto, no sólo en materia legal, sino también jurisprudencial que rige para éstos, en aras de decidir al momento de dictar sentencia, si la razón, en efecto, le asiste a la parte demandante como así lo sostiene en el libelo introductor.

Aunado a lo anterior, a efectos de analizar la procedencia de suspender provisionalmente los efectos del Decreto 123 de 2019 *(en lo referido a los requisitos de estudio y experiencia*

⁸ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA - SUBSECCION B. Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Bogotá D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 44001-23-31-000-2012-00059-01(47605)

fijados para el cargo de agente de transito), no pueden ser estimadas las razones que fundan la petición precautelativa respecto de la actuación administrativa desplegada por el Municipio de Caucaasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito, la cual, por lo dicho, resulta improcedente.

En este orden, se tiene que es menester efectuar un amplio análisis en torno a las normas que se invocan como transgredidas y el material probatorio que se encuentra aportado al proceso y no solo el allegado por la parte demandante, sino del que en su momento aduzca o pueda allegar el demandado; labor que sólo puede lograrse en una etapa procesal posterior y hacen improcedente la adopción de una medida como la solicitada.

En mérito de lo expuesto el JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,

RESUELVE

PRIMERO. NIÉGASE la solicitud de **MEDIDA CAUTELAR** de **SUSPENSIÓN PROVISIONAL por urgencia** de los efectos de los actos administrativos contenidos en el Decreto 123 de 2019 2019 por el cual se compila el manual de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del municipio de Caucaasia-Antioquia, y se realiza un ajuste conforme a los grados de la nueva escala salarial, específicamente en relación con el acápite referido al cargo de agente de tránsito código 340 grado 1, requisitos de estudios y experiencia, y de la actuación administrativa desplegada por el Municipio de Caucaasia que consiste en la oferta pública de empleos de carrera administrativa hecha por esta entidad territorial a la comisión nacional del servicio civil y contenida en el Acuerdo 20181000007556 de 07-12-2018 por medio del cual se convoca a un proceso de selección por mérito, presentada por la parte demandante con el escrito de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, continúese con el trámite correspondiente.

TERCERO: SE ADVIERTE que durante el proceso, para poder ofrecer el trámite correspondiente, cualquier actuación de parte deberá estar precedida del traslado previo a los demás sujetos procesales y al Ministerio Público (Procurador Judicial 168 Delegado cuyo correo es procuradora168Judicial@gmail.com), ello mediante envío a los correos electrónicos de conformidad con lo señalado en los artículos 9 del Decreto 806 de 2020 y 201 A del CPACA, este último adicionado por el artículo 51 de la Ley 2080 de 2021, lo cual deberá acreditarse ante el Juzgado.

Para remisión de memoriales, el correo electrónico dispuesto es memorialesjamed@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FRANKY GAVIRIA CASTAÑO
Juez

JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy DOS (02) DE MARZO DE 2021 se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados. CARLOS JAIME GOMEZ OROZCO Secretario

El proceso de la referencia podrá ser consultado en el siguiente link: El proceso de la referencia podrá ser consultado en el siguiente link: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/q/personal/jadmin36mdl_notificacionesrj_gov_co/Elc3dRsWqBZHhwzEeVq_z2MBo0oF7LPx7SdBvDZEf-1cng?e=kGTbUG

Firmado Por:

**FRANKY HENRY GAVIRIA CASTAÑO
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 036 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MEDELLIN-
ANTIOQUIA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

060abaa76958e30647942f85eeb030735a7fbf23cc3dbb7b5c4d12a6b530663c

Documento generado en 01/03/2021 12:59:11 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**